

# De markt voor economische sancties

P.A.G. van Bergeijk\*

**I**n de jaren negentig zijn zowel de vraag naar als het aanbod van economische sancties toegenomen. De kosten van economische sancties bleven echter buiten beeld. Deze kosten bestaan voor zowel het land dat sanctiemaatregelen treft, als voor het doelland uit een direct welvaartsverlies (het wegvallen van de voordelen van internationale uitwisseling) en een indirect welvaartsverlies (toenemende handelonzekerheid). Doordat inzicht in de kosten van sancties ontbreekt, zijn het aanbod van en de vraag naar sanctiemaatregelen te groot. Hierdoor doet zich het gevaar voor dat het sanctieinstrument te vaak wordt toegepast waardoor het haar effectiviteit verliest.

Sinds het einde van de koude oorlog is er in de internationale diplomatie sprake van een ware proliferatie van economische sancties<sup>1</sup>. Tijdens de koude oorlog stelden de Verenigde Naties bij voorbeeld slechts twee maal economische sancties in. Deze sancties tegen Rhodesië en Zuid-Afrika waren bovendien in essentie gerelateerd aan het proces van dekolonisatie en niet aan het streven de internationale status quo te bewaren. Sinds de val van de Berlijnse muur hebben sancties zich echter ontwikkeld tot een belangrijk beleidsinstrument van de Veiligheidsraad en werd reeds zeven maal naar het economische wapen gegrepen (tabel 1).

Ook andere internationale organisaties denken steeds vaker (en in het openbaar) na over het gebruik van economische strafmaatregelen als middel om bepaalde politieke doeleinden te bereiken die buiten het domein van de economische politiek vallen. Het IMF overweegt haar betalingsbalanssteun te conditioneren op een nog nader te bepalen maximaal toelaatbaar geachte defensielast. Een ander voorbeeld is de Oost-Europabank die statutair slechts leningen mag verstrekken aan landen met een pluriforme meer-partijdemocratie. Politieke factoren speelden natuurlijk al langer een rol in het internationale economische verkeer, maar het feit dat dit thans openlijk wordt bepleit en geëffectueerd, is nieuw. Dit duidt er op dat een andere visie is ontstaan op het gebruik van economische drukmiddelen voor het bereiken van in essentie politieke doelstellingen die op zich niets van doen hebben met internationale mone-taire of economische stabiliteit en prudentie.

Het toenemende gebruik van economische sancties is opmerkelijk omdat het succes van economische sancties in het bewerkstelligen van politieke gedragsverandering in de internationale arena tot nog

toe weinig hoopgevend is geweest. Over de periode 1946-1989 slaagde van de ruim honderd economische sancties die sinds de tweede wereldoorlog zijn ingesteld slechts zo'n dertig procent<sup>2</sup>. Sinds de tweede helft van de jaren zeventig vertoont het slagingspercentage bovendien een gestage daling: gemeten over de periode 1983-1989 is de kans dat een sanctie er in slaagt het gedrag van het doelland te veranderen bij voorbeeld nog slechts 17%. Economische sancties lijken dus niet zo'n effectief instrument te zijn voor het internationale politieke beleid. Los hiervan geldt bovendien dat handelsbeperkingen in het

---

\* De auteur werkt bij de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken. Het artikel is deels gebaseerd op een bijdrage aan een door het OCFEB en het Tinbergen Instituut georganiseerde workshop (zie B. Heijdra (red.) *The use of economic sanctions in trade and environmental policy*, Erasmus universiteit, 1993). Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. Robert Haffner, Dick Kabel, Ruud de Mooij, Harry Oldersma en Pieter Waasdorp leverden nuttig commentaar op een eerdere versie.

1. Economische sancties kunnen betrekking hebben op de invoer en uitvoer van zowel goederen als diensten, en op internationale kapitaaltransacties (leningen, hulp, investeringen). Omwille van de leesbaarheid verwijs ik niet steeds naar al die mogelijkheden, maar beperk ik me in de tekst meestal tot het goederenverkeer. De analyse heeft evenwel op alle vormen van economische sancties betrekking.

2. G.C. Hufbauer, J.J. Schott en K.A. Elliott, *Economic sanctions reconsidered: history and current policy*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1990. Het gaat hierbij in het algemeen om sancties van individuele landen waarover in de internationale vakpers is gepubliceerd. Hierdoor is de dekking van Amerikaanse sancties vollediger dan voor andere landen. De Chinese sanctiedreigementen naar aanleiding van overwogen duikbootleveranties aan Taiwan zijn in dit overzicht bij voorbeeld niet meegeteld.

algemeen slechts naastbeste instrumenten zijn. Deze les van ruim twee eeuwen economische analyse houdt in dat er in theorie betere, directere instrumenten zijn om het gewenste doel te bereiken. Daar waar het succes van het sanctie-instrument geen verklaring voor de populariteit van economische strafmaatregelen kan bieden, lijkt het zinnig om de ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van economische sancties sinds het begin van de jaren negentig eens nader te bestuderen.

## De vraag naar sancties

Er kunnen in principe vier vraagfactoren worden onderscheiden. Hierbij gaat het om factoren die verklaren waarom sancties steeds vaker als beleidsinstrument worden overwogen<sup>3</sup>.

In de eerste plaats is de rol die militair overwicht in het wereldbestel speelt duidelijk gedegradeerd. Enerzijds is er de intentie conflicten vooral op niet-gewelddadige wijze tot een oplossing te brengen. Anderzijds zijn de 'militaire' vredesmissies in Somalië en het voormalige Joegoslavië uitgelopen op een volledige mislukking<sup>4</sup>. Dit betekent dat de vraag naar niet-militaire conflictbeslechting bij een gegeven niveau van internationale meningsverschillen zal toenemen.

Een tweede vraagfactor vindt haar oorsprong in de zogenoemde strategische handelspolitiek<sup>5</sup>. De 'nieuwe' handelstheorie toont aan dat door hoeveelheidsbeperkingen, zoals economische sancties, monopoliewinsten en externe baten tussen landen kunnen verschuiven. Dit betekent dat ook sancties een bijdrage kunnen leveren aan het scheppen van concurrentievoordelen: hoge internationaal-politieke doelen dienen dan als vlag op de modderschuit van het protectionisme. Zulke strategische overwegingen blijken reeds een belangrijke factor te zijn, bij voorbeeld bij de vormgeving van de economische strafmaatregelen tegen Zuid-Afrika<sup>6</sup>. Hierbij hadden de OESO-landen immers geen moeite met handelsbeperkingen in die sectoren die reeds worden gekenmerkt door een hoge mate van protectionisme, zoals kolen, staal en textiel. Daarentegen bleken handelsbeperkingen onmogelijk tegen strategische in Zuid-Afrika gewonnen mineralen (chroom, mangaan, platina, vanadium) waarvan de Sovjetunie de enige alternatieve aanbieder is. Protectionisme en strategische handelspolitieke overwegingen zijn zo gezien belangrijke determinanten van economische sancties. Juist het succes van de Uruguayronde in het terugdringen van de mogelijkheden van het min of meer traditionele protectionisme kan het gebruik van politieke handelsbarrières in de nabije toekomst doen toenemen.

Een derde vraagfactor is het mondiale milieubeleid. Het milieu is een internationaal collectief goed en daarom doen zich bij het bereiken van doelstellingen gericht op grensoverschrijdende milieubescherming liftersgedrag en een prisoner's dilemma voor. Zonder de mogelijkheid om naleving af te dwingen, dreigen internationale milieu-overeenkomsten daarom tot een wassen neus te worden en kunnen de milieu-inspanningen van een voorlopig land gemakkelijk teniet gedaan worden. De in ons land wel

Rhodesië	1966-1979
Zuid-Afrika	1977-1994
Irak	1990-heden
Voormalig Joegoslavië	1991-heden
Somalië	1992-heden
Libië	1992-heden
Liberia	1992-heden
Haïti	1993-heden
Angola	1993-heden

**Tabel 1.**  
**Sancties van de Veiligheidsraad (1946-1994)**

Bron: N.J. Schrijvers, *The use of economic sanctions by the UN security council*, Development & security, nr. 39, december 1993.

bepleite unilaterale regulerende energieheffing is daarvan hét voorbeeld. Zelfs bij volledige terugsluiting kost zo'n heffing volgens CPB-berekeningen Nederland als gevolg van bedrijfsverplaatsingen in het jaar 2000 tien procent inkomen en zes procent werkgelegenheid, terwijl het effect van zo'n unilaterale heffing op het mondiale broeikas effect gering is<sup>7</sup>.

Naleving van en deelname aan internationale milieu-overeenkomsten zouden kunnen worden afgedwongen door (het dreigen met) economische strafmaatregelen<sup>8</sup>. Het aantal milieu-overeenkomsten waarin handelsgerelateerde maatregelen zijn opgenomen groeit daarom gestaag (tabel 2). Hierbij is vooral van belang dat er een verschuiving is opgetreden van handelsverboden voor produkten waarvan de fysieke karakteristieken vast te stellen zijn, in het bijzonder de handel in giftige stoffen en bedreigde plant- en diersoorten, naar goederen waarvan de productietechnieken als ongewenst worden beschouwd. Dit houdt een zeer substantiële verbreding in van het werkingsgebied van milieugerelateerde handelsbelemmeringen. Een tweede intensivering van het sanctiebeleid is gericht op het bereiken van multilaterale milieuovereenkomsten: hierbij gaat het om unilaterale sancties die als drukmiddel tot het bereiken van consensus worden gebruikt<sup>9</sup>. In het NMP-2 worden 'internationaal gelegitimeerde eenzijdige handels-

3. P.A.G. van Bergeijk, *Economic diplomacy, trade and commercial policy: positive and negative sanctions in a new world order*, Edward Elgar, Aldershot en Vernon, 1994.

4. Zie bij voorbeeld C.A. Crocker, 'How to restore public confidence in the necessary art of peacekeeping?', *International Herald Tribune*, 10 mei 1994.

5. P.A.G. van Bergeijk en D.L. Kabel, 'Strategic trade theory and trade policy', *Journal of World Trade*, 1993, blz. 175-1986.

6. W.H. Kaempfer en A.D. Lowenberg, *International economic sanctions: a public choice perspective*, Westview, 1992, blz. 43-45.

7. CPB *Economische gevolgen op lange termijn van heffingen op energie*, Werkdocument 43, Den Haag, 1992.

8. H. Folmer, P. van Mouche en S. Ragland, 'Interconnected games and international environmental problems', *Environmental and Resource Economics*, nr. 4, 1993, blz. 313-335.

9. A. Subramanian, 'Trade measures for environment: a nearly empty box', *The World Economy*, jg. 15, 1992, blz. 135-152, i.h.b. blz. 145-150, en P.A.G. van Bergeijk, 'GATT: noodzakelijke voorwaarde voor duurzame groei', *Internationale Spectator*, 1993, jg. 46, blz. 79-84.

maatregelen' voor het eerst als een 'laatste middel' voorzien<sup>10</sup>.

De vierde factor die de vraag naar inperking van handelsstromen doet toenemen is de noodzaak de verspreiding tegen te gaan van tenminste de chemische, biologische en nucleaire massavernietigingswapens. Zo er al lessen te trekken zijn uit de gevallen Irak en Libië, dan is het wel dat de internationale wapenhandel en de internationale uitwisseling van wapentechnologie beperkt moeten worden. Het is hierbij overigens de vraag welke produkten dan niet meer internationaal verhandeld mogen worden. Vele civiele goederen hebben immers een alternatieve militaire toepassing. Als alle 'dual-use' goederen door sancties worden getroffen is de uitstraling naar de civiele sector onvermijdelijk, want het gaat hierbij om goederensoorten die uiteenlopen van kunstmest tot personal computers. Roodbeen wijst er op dat het einde van de Sovjet-overheersing op het eerste gezicht de noodzaak van het westerse technologie-embargo dat via de CoCom werd vormgegeven, vermindert. De regionale conflicten die na de ineenstorting van het communisme zijn losgebarsten tonen echter steeds weer dat de vrijhandelsgedachte voor wat deze gevoelige en strategische goederen en diensten betreft, geen zinvolle boodschap bevat<sup>11</sup>. Deze les wordt door de internationale gemeenschap ook getrokken. De CoCom is inmiddels opgeheven, maar wordt vervangen door een nieuwe uitgebreide organisatie waaraan ook Rusland en andere Oosteuropese landen naast de NAVO zullen deelnemen. De organisatie zal zich bezig gaan houden met de controle op de uitvoer van technologie voor het vervaardigen van bacteriologische, chemische en atoomwapens. Het is overigens de vraag of dit toezicht effectief zal kunnen zijn indien niet tenminste ook China deel neemt aan de nieuwe organisatie<sup>12</sup>.

### Aanbod van sancties

Bij aanbodfactoren gaat het om ontwikkelingen die het eenvoudiger of doeltreffender maken om sancties te nemen. Aan de aanbodzijde is door het einde van de koude oorlog een belangrijk knelpunt voor het treffen van doelmatige sancties weggenomen. Grote internationale samenwerking en het verdwijnen

van de tegenstellingen tussen de supermachten maken zeer brede internationale coalities mogelijk, zodat een sanctiedoelwit niet meer kan uitwijken naar de andere supermacht. Zulke coalities worden door vele economen gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle sancties<sup>13</sup>.

Een tweede aanbodfactor bestaat uit de leereffecten die optreden bij het herhaald ten uitvoer leggen van sanctiemaatregelen. Ofschoon het VN-secretariaat nog wel wat versterking behoeft waar het de beleidsvoorbereiding, de economische analyse en het toezicht op naleving van sancties betreft, is in organisatorisch opzicht door de diverse Sanction Committees van de Veiligheidsraad reeds behoorlijk wat ervaring opgedaan<sup>14</sup>. Het ligt in de lijn der verwachting dat stroomlijning van de organisatie knelpunten zal kunnen wegnemen. Ook zijn er op termijn schaalvoordelen te behalen bij het houden van toezicht op de naleving. Dit zal de uitvoeringskosten kunnen beperken met een hoger sanctieaanbod als resultante.

Een derde factor is de sterk toenemende economische interdependentie van landen. De internationale vervlechting van economieën vindt plaats via het verhandelen van goederen en diensten, kapitaalstromen (investerings, leningen en hulp) en in toenemende mate ook van migratie van arbeid. Deze globalisering van de economie brengt de volkshuishouding enerzijds enorme welvaartswinsten, maar maakt haar anderzijds kwetsbaar voor internationale druk. Met het intensiveren van de economische betrekkingen nemen ook de mogelijkheden om druk uit te oefenen toe: in autarkie is men onkwetsbaar voor sancties. Een complicerende factor hierbij is dat de uit de globalisering resulterende verschuiving van economische zwaartepunten een duidelijke uitstraling heeft naar veiligheidsrelaties en daarmee op het buitenlands-politieke domein. Toenemende interdependentie biedt zowel de basis voor economische oorlogvoering als een aanleiding voor conflicten, bij voorbeeld tussen de Verenigde Staten en Japan over Japanse auto's of tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie over agrarische produkten<sup>15</sup>. Zo bezien schept het aanbod van sancties als het ware haar eigen vraag.

**Tabel 2. Internationale milieuovereenkomsten waarin handelsbelemmeringen zijn voorzien**

Bescherming van fauna en flora in hun natuurlijke staat	1933
Bescherming van natuur en wilde dieren op het Westelijk halfrond	1940
Bescherming van natuur en natuurlijke hulpbronnen in Afrika	1968
Internationale handel in bedreigde dier- en plantensoorten	1975
Substanties die de ozonlaag afbreken	1989
Internationale handel in gevaarlijk afval	1992
Bescherming van natuur en natuurlijke hulpbronnen in de ASEAN-landen	a

a. Nog niet geratificeerd.

Bron: A. Butler, *Environmental protection and free trade: are they mutually exclusive?*, Federal Reserve Bank of St. Louis Bulletin, mei/juni 1992, blz. 11-12 en P.A. Sorsa, *The environment: a new challenge to GATT*, Wereldbank PPR working paper WPS 980, Washington, 1992, Appendix A.

10. NMP-2, *Milieu als maatstaf*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 560, nr. 1-2. Den Haag 1993, blz. 69.

11. H. Roodbeen, *Trading the jewel of great value; the participation of the Netherlands, Belgium, Switzerland and Austria in the strategic western embargo*, dissertatie Universiteit van Leiden, 1992, blz. 335.

12. Committee on Science, Engineering and Public Policy and the Panel on the Future of US National Security Export Controls, *Finding common ground. US export controls in a changed global environment*, Washington DC, 1991, blz. 175-180.

13. Bij voorbeeld M. Smeets, *Theorie en praktijk van economische sancties*, *ESB*, 10 juni 1992, blz. 565-568.

14. Zie ten aanzien van deze punten N.J. Schrijvers, op.cit., 1993, blz. 37.

15. Zie bij voorbeeld ook M.J. Gasiorowski, *Economic interdependence and international conflict: some cross-national evidence*, *International Studies Quarterly*, 1986, blz. 23-38.

## Kosten van sancties

Een van de meest opmerkelijke aspecten van de toegenomen inzet van economische sancties is het ontbreken van een feitelijk inzicht in de kosten van deze maatregelen. Onder economen is de uitputting in beeld gebrachte winst van handelsliberalisatie en economische integratie nauwelijks omstreden, maar de kosten van een beperking van de handel op basis van uitsluitend politieke motieven zijn niet voldoende onderzocht en lijken in de discussie vaak geen rol te spelen.

Economische sancties moeten in essentie worden beschouwd als het zwaarste niet-militaire instrument voor het beslechten van internationale conflicten. Het gebruik van sancties zou eigenlijk moeten worden beperkt tot die uitzonderlijke gevallen waarin andere, meer passende, diplomatieke middelen zijn uitgeput of bij voorbaat tot mislukken zijn gedoemd dan wel dat het mislukken van deze alternatieve middelen onacceptabele risico's met zich meebrengt (dit laatste geldt bij voorbeeld bij het inperken van de wapenhandel en de uitwisseling van wapentechnologie). Men kan zich evenwel niet aan de indruk onttrekken dat andere opties, zoals formele protesten op hoog politiek niveau, het terugroepen van ambassadeurs en andere niet-economische strafmaatregelen, dikwijls niet worden overwogen, waarschijnlijk omdat de diplomatieke diensten de nadelen van dergelijke maatregelen zelf aan den lijve ondervinden.

Aangezien de maatschappelijke kosten van het economische sanctie-instrument onvoldoende bekend zijn, is het aanbod vanuit het oogpunt van doelmatigheid te groot: de marginale kosten overtreffen de marginale baten. Er wordt te gemakkelijk tot een sanctie besloten<sup>16</sup>. In samenhang met de gesignaleerde toeneming van de vraag naar internationale economische drukmiddelen suggereert dit dat de uitkomst op de markt voor economische sancties suboptimaal is. Het is nuttig deze kosten eens helder in beeld te brengen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de directe kosten en de verborgen kosten van toenemend sanctiegebruik.

### *Direct welvaartsverlies*

De meest in het oog lopende kosten zijn het teloorgaan van wederzijds voordelige transacties (al dan niet gemitigeerd door alternatieve leveranties door of verkopen aan derde niet bij het conflict betrokken landen). Deze kosten bestaan uit aanwijsbaar hogere uitgaven (of lagere inkomsten) die ontstaan omdat bij voorbeeld alternatieve markten verder weg liggen en de transportkosten dus stijgen. Ook resulteren kosten uit een minder goede allocatie, een minder volledige benutting van productiefactoren en het teloorgaan van economisch potentieel. Het betreft hier in het algemeen middellange-termijnopbrengsten die door de sanctie niet langer gerealiseerd kunnen worden. Er bestaan voor de naoorlogse periode slechts weinig schattingen. De beschikbare gegevens betreffen de aanwijsbaar hogere uitgaven van de kleine economieën die het doelwit van economische sancties zijn. De gemiddelde jaarlijkse kosten van het sanctiedoelwit bedragen in iets minder dan een der-

de van de naoorlogse gevallen meer dan één procent van het bnp van het doelwit. Voor de naoorlogse periode komt het welvaartsverlies van de ruim honderd sancties gemiddeld neer op iets minder dan een procent van de wereldhandel.

Ook al bedenkt men dat het land dat de sancties treft in absolute zin een spiegelbeeldig welvaartsverlies moet ondervinden en dat de allocatieve ondoelmatigheid en het lange-termijngroeiverlies een veelvoud kunnen belopen van de aanwijsbaar hogere uitgaven dan wel de lagere inkomsten, dan nog is het welvaartsverlies weinig indrukwekkend. Dat is zeker waar in het licht van de vertienvoudiging van de wereldhandel in deze periode. Al met al is het directe welvaartsverlies niet erg substantieel en lijken sancties dus (nog) geen bedreiging te vormen voor de wereldhandel.

### *Verborgene sanctiekosten*

Naast het directe welvaartseffect treden er bij toenemend sanctiegebruik echter veranderingen op in het economische wereldsysteem die ook de economische mogelijkheden van de niet direct bij een conflict betrokken landen beïnvloeden. Het gaat hierbij als het ware om de externe effecten van economische sancties die geen rol spelen in de afweging van de sanctienemer of het sanctiedoelwit. Men zou dit de verborgen kosten van de nieuwe wereldorde kunnen noemen<sup>17</sup>.

Toenemend gebruik van economische sancties vergroot de onzekerheid in het internationale economische systeem. Het probleem is niet zozeer dat de waarschijnlijkheid toeneemt dat een bepaald land het doelwit van sancties wordt, want het potentiële doelwit kan deze waarschijnlijkheid zelf beïnvloeden door zich in overeenstemming met internationale normen en spelregels te gedragen. Het probleem is veel eerder dat de onzekerheid zich over het hele internationale systeem verspreidt en ook de relaties beïnvloedt tussen landen die niet bij het conflict zijn betrokken. Het risico neemt mondiaal toe omdat men het politieke gedrag van zijn handelspartners niet in de hand heeft. Ook ondervinden handelspartners van de handelspartners van het sanctiedoelwit de overloopeffecten van sancties. Andere, onschuldige, landen lijden zo uiteindelijk onder de handelsbeperkingen die in eerste instantie zijn gericht tegen de landen die internationaal wangedrag vertonen.

Maar de invloed strekt verder want de aldus resulterende endogene handelonzekerheid leidt ertoe dat landen de internationale arbeidsdeling beperken door zich minder in overeenstemming met hun comparatieve voordelen te specialiseren. Een land kiest er dan voor wat minder te verhandelen om aldus het

16. Het is overigens de vraag of de kosten van sancties, zelfs indien ze volledig bekend zouden zijn, een belangrijke rol zouden spelen in het politieke besluitvormingsproces.

17. P.A.G. van Bergeijk en C. van Marrewijk, Hidden costs of the new world order, in: M. Chatterji, A. Rima and H. Jager (red.), *Economics of international security: essays in honor of Jan Tinbergen*, Macmillan, Londen, 1994, blz. 168-182.

risico te beperken dat men in de toekomst door buitenlandse handelsbeperking wordt getroffen<sup>18</sup>. Er bestaat met andere woorden een uitruil tussen enerzijds de waarschijnlijkheid dat de voordelen van internationale handel geplukt kunnen worden en anderzijds de omvang van die voordelen. Deze afruil kan het wereldhandelspatroon ingrijpend wijzigen doordat het binnenlandse bedrijfsleven in afgeschermden markten monopoliewinsten kan behalen en zich derhalve niet tegen het wangedrag van hun regering zullen verzetten om zo de sancties opgeheven te krijgen, maar er zich juist in zal verheugen<sup>19</sup>. In de praktijk betekent dit dat economieën meer op hun binnenlandse markt georiënteerd raken en dat specialisatie zelfs tegen de comparatieve voordelen in zal kunnen gaan<sup>20</sup>. De kosten van zulke politieke handelsbelemmeringen zijn moeilijk te bepalen, maar volgens Engering heeft het wegvallen van de Oost-West-tegenstellingen het mondiale handelspotentieel met 1 tot 3% van de mondiale productie vergroot, terwijl er in het Midden-Oosten en Zuidelijk Afrika omvangrijke onaangesproken mogelijkheden voor internationale specialisatie bestaan<sup>21</sup>.

Naast toenemende onzekerheid bestaat de reële mogelijkheid dat de doelmatigheid van het economische sanctie-instrument afneemt naarmate economische sancties vaker worden gebruikt. Een potentieel sanctiedoelwit wordt immers door een geschiedenis van vaak uitgevoerde sanctiedreigementen geprikkeld de handelsbetrekkingen op een wat lager pijpe te zetten of strategische voorraden aan te leggen. Hierdoor wordt de economische kwetsbaarheid gereduceerd en daarmee neemt de kans dat een sanctie zal slagen af. Ook geldt de bevinding van micro-economisch gefundeerd onderzoek dat de invloed van het vergroten van negatieve prikkels in situaties die door onzekerheid worden gekenmerkt wordt bepaald door de a priori ongekende risicovoorkeur van het doelwit. Sancties instellen verlaagt het verwachte nut van wangedrag; een sanctie dreigement vergroten kan juist leiden tot wangedrag. Het bestaan van zulke tegenkrachten wordt ook door econometrisch onderzoek bevestigd<sup>22</sup>. De conclusie is dat wanneer de internationale gemeenschap het economische sanctie-instrument 'te vaak' inzet, zij zichzelf uiteindelijk zal beroven van haar laatste niet-militaire redmiddel.

## Slot

Het aantal gevallen waarin economische sancties worden ingezet vertoont een duidelijke stijging sinds het einde van de Koude Oorlog. De recente ervaringen met het sanctie-instrument zijn in de jaren negentig echter op z'n best gemengd. In het geval Zuid-Afrika lijkt het erop dat rond het eind van de jaren tachtig de economische druk op Pretoria vanuit overheden en het particuliere bedrijfsleven uiteindelijk zo groot is geworden dat de beëindiging van het apartheidsstelsel kon worden bewerkstelligd<sup>23</sup>. Anderzijds moet gewezen worden op het feit dat de sancties tegen Irak er niet in zijn geslaagd Saddam Hussein een toontje lager te laten zingen, ofschoon deze sancties op het eerste gezicht veelbelovend waren<sup>24</sup>. Ook het

geval Haïti leek aanvankelijk veelbelovend. De handelsverbondenheid met de Verenigde Staten was uitzonderlijk hoog (ze was bij voorbeeld zelfs sterker dan onze economische band met Duitsland); de afhankelijkheidsrelatie was eenzijdig. De afgekondigde en deels geïmplementeerde sancties droegen volgens de Economist Intelligence Unit bij aan een daling van het bnp met 10% in 1992 bij een inflatievoet van meer dan twintig procent. De gewenste gedragsverandering is evenwel nog steeds niet opgetreden. In andere gevallen leken de sancties al op voorhand kansloos om de gestelde doeleinden te bereiken, zodat hun gebrek aan succes geen verwondering hoeft te wekken.

Het treffen van economische sancties moet op basis van een economische afweging plaats vinden. Bij beslissingen over de beleidsinstrumentatie moeten zowel de kosten als de baten van sancties én de alternatieve diplomatieke instrumenten worden afgewogen. Daar waar dit thans nog in onvoldoende mate gebeurd, is terughoudendheid in het gebruik van economische strafmaatregelen geboden. Het lijkt een wijze beleidslijn om sancties slechts bij zeer ernstige inbreuken op internationale rechts- en gedragsregels te overwegen en pas tot de inzet van het economische sanctie-instrument over te gaan indien er bovendien een redelijke kans op succes bestaat. Ook vanuit het oogpunt van de controle op en handhaafbaarheid van sanctie maatregelen is een sterke toename van het gebruik van dit instrument ongewenst.

**Peter van Bergeijk**

18. H. Linnemann, *Internationale handel en economische groei in ontwikkelingslanden*, VU onderzoeksmemorandum 1992-28, blz. 19-20.

19. A.D. Lowenberg, Comment, in: B. Heijdra (red.), op.cit., 1993.

20. C. van Marrewijk en P.A.G. van Bergeijk, Endogenous trade uncertainty: why countries may specialize against comparative advantage, *Regional Science and Urban Economics*, 1993, blz. 681-694 tonen dit aan voor het geval van een kleine economie. Grote economieën zijn hiertoe overigens nog beter in staat. Zie bij voorbeeld het *OESO Economic Survey Mexico*, Parijs, 1992, blz. 148.

21. F.A. Engering, Vormgeven aan één wereldmarkt, *ESB*, 18/25 december 1991.

22. Zie P.A.G. van Bergeijk, op.cit., 1994, voor een overzicht van relevante bevindingen en enige additionele calculaties.

23. Zie bij voorbeeld R. Hengeveld en J. Rodenburg, Shipping Research Bureau (red.), *Embargo: apartheid's oil secrets revealed*, Amsterdam University Press, 1994 (te verschijnen).

24. R.H. Dehejia en B. Wood, Economic sanctions and econometric policy evaluation: a cautionary note, *Journal of World Trade*, 1992, blz. 73-84.